ENCUENTRO INTERNACIONAL

"Retos y propuestas sobre Acción sin daño y Construcción de paz en Colombia"



17 y 18 de Septiembre de 2009

ENCUENTRO INTERNACIONAL
"RETOS Y PROPUESTAS SOBRE ACCION SIN DAÑO Y CONSTRUCCION DE PAZ EN COLOMBIA"
Bogotá, Septiembre 17 y 18 de 2009

Titulo de la ponencia. Retos y dilemas de la acción humanitaria ante la acción sin daño

Autor Francisco Rey Marcos

Profesión. Master en Relaciones Internacionales. Consultor. Investigador y docente de varias Universidades.

Ocupación actual. Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. IECAH. Madrid. España.

Objetivo que se busca alcanzar con la intervención.

Aclarar de qué hablamos cuando hablamos de acción humanitaria, sus límites, sus alcances, sus principios,.. y los dilemas a los que se enfrenta en escenarios complejos, defendiendo su pertinencia y llamando la atención sobre posibles riesgos y sobre las tendencias que existen para evitarlos.

Resumen

El aumento de los desastres de componente natural, y el nuevo tipo de conflictividad violenta que vive nuestro mundo, han hecho que la **acción humanitaria haya crecido en las últimas décadas** y se hayan creado o revitalizado organismos internacionales para abordar la respuesta a estas crisis. La acción humanitaria ha experimentado, así, grandes avances en los últimos años tanto en materia conceptual, como en lo referente a aspectos institucionales y, sobre todo, crecimiento de fondos dedicados a ella. Estos avances, que pueden considerarse globalmente como algo positivo, han creado sin embargo cierta confusión y han contribuido a dar una imagen distorsionada de lo humanitario.

Por ello, es importante recordar que la acción humanitaria tiene algunas características que la diferencian o, al menos, la singularizan..

En primer lugar un **marco ético y moral:** principios, valores, etc., que surgen desde los orígenes del humanitarismo.

En segundo lugar un **marco jurídico propio** diferente a otros sectores: derecho internacional humanitario, derecho de los refugiados, derecho internacional de los derechos humanos, etc.

En tercer lugar un **marco institucional diferente** al de otros ámbitos de cooperación: organismos e instituciones con mandatos y misiones específicas ligados a la acción

humanitaria. Papel específico de organizaciones cono el CICR, rol creciente de la ONU tras la creación de OCHA y protagonismo de otros actores como la Unión Europea a través de ECHO.

Y por último, un acervo de métodos, **procedimientos de trabajo**, mecanismos de evaluación, etc., que es también bastante específico del humanitarismo. Es decir, modos de gestión que son compatibles pero con diferencias sobre los de otros ámbitos, adecuándose a las necesidades que la acción humanitaria pretende resolver.

En todos ellos se plantean dilemas en relación con la acción sin daño

Retos y dilemas de la acción humanitaria ante la acción sin daño

Francisco Rey Marcos
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
IECAH

Notas de la conferencia pronunciada en el evento internacional sobre “Construcción de la paz y acción sin daño”. Bogotá. 17 y 18 de septiembre de 2009.
Universidad Nacional, COSUDE, GTZ,

1. Introducción

Desde su origen, la acción humanitaria ha sido objeto de debates y se ha enfrentado a dilemas que han influido en su evolución y que han hecho que algunos aspectos a los que no se prestaba atención hace muchas décadas, sean objeto de atención en la actualidad. Así, de concepciones iniciales de corte meramente asistencialista, o que enfatizaban ese aspecto, se ha pasado a otros enfoques que incorporan más cabalmente los componentes de protección o de testimonio al quehacer humanitario. En esa evolución conceptual y práctica de lo humanitario es significativa la popularización del término acción humanitaria frente a los de asistencia o ayuda, ya que el vocablo acción parece dejar claro que hay elementos no asistenciales que forman parte de la “acción” humanitaria.

Sin embargo, esta ampliación conceptual no ha estado exenta de debates y discusiones y hoy son bien perceptibles diversas corrientes en el pensamiento humanitario que, compartiendo numerosos aspectos, discrepan en otros. El propio alcance de lo humanitario, su relación con la construcción de la paz, el cómo deba contribuir al desarrollo, su vinculación con soluciones duraderas a los problemas de las comunidades afectadas, por citar solo algunos ejemplos, han sido y son temas de debate entre las organizaciones humanitarias.

En este contexto de cierto debate, que se ha planteado con fuerza sobre todo después de grandes crisis como el posgenocidio de Ruanda, las guerras de los Balcanes o las de Afganistán o Irak entre otras, la publicación del libro de Mary Anderson *Do no harm* (Acción sin daño)[1] en el año 1999, supuso un aldabonazo en la comunidad humanitaria y de cooperación al desarrollo en general, al poner de manifiesto los posibles efectos perjudiciales de las acciones de ayuda, más allá de sus buenas intenciones, planteando el uso de un cierto principio de precaución y exigiendo a los

[1] Mary B. Anderson, *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

trabajadores humanitarios un mayor rigor en el análisis de los contextos de intervención y en la planificación, gestión y evaluación de las acciones. El libro de Anderson, que coincidía con planteamientos ya contenidos en la evaluación de Ruanda o en otras publicaciones[2], tenía la ventaja de que trataba de plantear mecanismos y métodos de trabajo que permitieran valorar ese posible daño, y minimizaran, por tanto, los riesgos de la actuación.

Estas breves notas pretenden dar un panorama de los retos y dilemas de la acción humanitaria en el mundo actual incorporando la perspectiva de la acción sin daño.

2. La acción humanitaria en contexto

Motivado por el aumento y creciente complejidad de los conflictos o por el agravamiento de muchos de los llamados desastres naturales, es un hecho que, durante los años noventa se produjo un enorme incremento de la acción humanitaria como respuesta, insuficiente pero necesaria, a estas situaciones. Al mismo tiempo, junto a este aumento de la actividad humanitaria, ha habido un cierto desarrollo del derecho aplicable a estas situaciones y un cierto reverdecimiento del interés por el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El fin de la guerra fría trajo consigo la aparición de nuevas tipologías de conflictos y de situaciones que se han dado en llamar "emergencias complejas" a las que la comunidad internacional se enfrenta casi siempre de modo reactivo y en muy pocas ocasiones preventivo. Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, el interés de los Estados de buscar un "mínimo común denominador" para sus respuestas (que es un muchos casos la respuesta humanitaria), la dejación de sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional , la mayor "visibilidad" de lo humanitario frente a otras acciones como la cooperación para el desarrollo, entre otras razones, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria ha ido consolidándose en la escena internacional.

---

[2] Entre las evaluaciones y estudios más conocidos están: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, David Millwood editor, Copenhaguen, 1996, (cinco volúmenes y uno de síntesis). Joint Evaluation Follow up Monitoring and Facilitation Network, “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication”, Feb.2, 1997; y “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda : A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication”, June, 1997

Una de las constataciones que nos interesa destacar, es el aumento de los fondos dedicados a ayuda humanitaria por los Estados donantes y los donantes multilaterales en unos momentos en los que el conjunto de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) estaba en disminución. Aunque tenga, como veremos, orígenes diferentes, objetivos diversos,… desde una perspectiva contable la ayuda humanitaria se considera un componente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Y esa dualidad plantea en ocasiones problemas o confusiones. Si en el bienio 1985-86 la ayuda humanitaria suponía el 1,9% del total de AOD, diez años después, en el periodo 1994-96, la asistencia humanitaria absorbió cerca del 5,4% del total de AOD mundial, llegando al 14% en el año 2006. En algunos países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) como en Austria, Suecia y Noruega está tendencia ha sido aún más pronunciada llegando a ser la ayuda humanitaria más del 20% del total de AOD.

En cualquier caso, **la AH se ha convertido en un instrumento de uso creciente en las relaciones internacionales, lo que plantea nuevos problemas a las organizaciones humanitarias que se ven cada vez más condicionadas en su labor** por consideraciones de tipo político, geoestratégico o directamente militar.

De todas formas, la búsqueda de una adecuada relación entre acción humanitaria y acción política en la búsqueda de soluciones duraderas a los conflictos es un tema sobre el que debería avanzarse, evitando la subordinación de lo humanitario a lo político. Cosa que sucede con demasiada frecuencia y que está teniendo efectos muy negativos sobre el trabajo humanitario.

Todo ello hace que este “auge” del que estamos hablando deba ser visto con mucha prudencia ya que, a nuestro juicio, contiene muchos elementos positivos, pero también factores muy preocupantes que hace que algunos se cuestionen la posibilidad de la existencia de una acción humanitaria independiente en las próximas décadas.

Pero para entender esta especificidad de la acción humanitaria, es preciso analizar antes, aunque sea someramente, algunas cuestiones relacionadas con el contexto en que se realiza la ayuda y los elementos esenciales que la orientan. Para entender la acción humanitaria y su papel dentro de la cooperación internacional es necesaria una cierta reflexión sobre lo que llamamos las «cuatro legitimidades», es decir, aquellos cuatro elementos que legitiman y diferencian lo humanitario de otras formas de actuación en el ámbito internacional, como la cooperación para el desarrollo.

En primer lugar un **marco ético y moral:** el porqué del énfasis en principios, valores, etc., desde los orígenes del humanitarismo hasta nuestros días debe ser tratado ya que representa una de las señas de identidad de lo humanitario

En segundo lugar un **marco jurídico propio** diferente a otros sectores: derecho internacional humanitario, derecho de los refugiados, derecho internacional de los derechos humanos, etc.

En tercer lugar un **marco institucional diferente** al de otros ámbitos de cooperación: organismos e instituciones con mandatos y misiones específicas ligados a la acción humanitaria.

Y por último, un acervo de métodos, **procedimientos de trabajo**, mecanismos de evaluación, etc., que es también bastante específicos del humanitarismo. Es decir, modos de gestión que son compatibles pero con diferencias sobre los de otros ámbitos, adecuándose a las necesidades que la acción humanitaria pretende resolver. Y aquí, en lo que tiene que ver con el "cómo" de lo humanitario cobra un especial interés el enfoque de acción sin daño

El respeto de esos cuatro tipos de legitimidades es lo que nos permitirá hablar, o no, de acción humanitaria. Y en estos cuatro ámbitos se plantean retos y dilemas desde la perspectiva de la acción sin daño. Incluimos acá nos breves aportes que serán desarrollados en la conferencia.

3. Principios humanitarios y acción sin daño

Aunque a veces, al presentar la importancia de los principios en la acción humanitaria, pareciera que se trata de algo retórico o filosófico, en el sentido de teórico, la realidad muestra que mucho del posible daño que pueda causar la acción humanitaria proviene del desprecio o de una lectura oportunista y alicorta de los principios. El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como "fundamentalismo" humanitario, pero visto el intento de apropiación del discurso humanitario por parte de otros actores no humanitarios y el grado de confusión en torno al mismo, es un riesgo que hay que correr. Como decían Minear y Weiss en su conocido *Acción humanitaria en tiempos de guerra*: "los principios no son absolutos morales, sino más bien objetivos fundamentales hacia los cuales la acción humanitaria debiera orientarse. En la actividad humanitaria, quizás más que en otras esferas,

puede haber tantas excepciones como reglas. Pero los principios establecen patrones con los que se puede medir el desempeño y ayudan a evitar que un pragmatismo muy enérgico degenere en un oportunismo sin principios”[3]. Es precisamente ahora, en momentos donde un malentendido activismo o una utilización perversa de la terminología humanitaria se presta a todo tipo de oportunismos, cuando se hace necesario explicitar lo más claro posible los valores y principios que fundamentan nuestra acción. Y, por supuesto, cumplirlos con rigor.

Uno de los primeros retos y dilemas es el del alcance de lo humanitario. Para muchos actores humanitarios, la acción humanitaria debe contentarse con objetivos restringidos y no plantearse incidir en cuestiones de más largo plazo como el desarrollo o la construcción de la paz. Para otros, sin embargo, ese planteamiento resulta minimalista y proponen que el humanitarismo englobe más cuestiones y se plantee objetivos más ampliados. Es lo que se dio en llamar en los años noventa “nuevo humanitarismo” que tuvo especial repercusión en el ámbito anglosajón.

La ayuda humanitaria, según el humanitarismo clásico y el nuevo humanitarismo de los 90

Humanitarismo clásico	**Nuevo humanitarismo**
Objetivo paliativo y limitado: Salvar vidas, aliviar el sufrimiento	Objetivos amplios y a largo plazo: Afrontar causas raíces. Promover paz, desarrollo y derechos humanos
Contenidos asistenciales: provisión de bienes y servicios para subsistencia	Contenidos amplios: asistencia, protección, defensa de derechos humanos, preparación ante desastres, prevención de conflictos, etc.
Apolítica, independiente	Motivación política, políticamente "inteligente" Parte de una estrategia política integral y coherente
Orientada a personas (víctimas)	Orientada a apoyar procesos políticos y sociales
Ética deontológica (basada en el deber) Marco ético definido: -"Imperativo humanitario", obligatoriedad -Derecho de las víctimas	Ética teleológica y consecuencialista (basada en fines y resultados) Marco ético flexible, en función de: análisis del contexto, resultados previsibles y criterios políticos -Quiebra de obligatoriedad -Quiebra de idea de derecho universal
Basada en principios humanitarios Neutralidad, imparcialidad e independencia como banderas	Basada en criterios políticos Neutralidad e imparcialidad cuestionadas
No condicionada	Condicionada
Independiente	Mayor control por gobiernos, parcialmente militarizada

[3] MINEAR, L., WEISS, T., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.1994.

Fuente: Karlos Pérez de Armiño a partir de Slim (1997), Weiss (1999), Fox (2001), Macrae (2001) y Duffield (2001).

La puesta en marcha de las ideas del nuevo humanitarismo ha sido compleja y según muchos autores ha facilitado la manipulación de la acción humanitaria por los gobiernos, por lo que incluso algunos de sus promotores no la apoyan hoy y han vuelto a los planteamientos clásicos en un proceso que algunos han llamado "*back to the basics*". Algunos sostiene que este nuevo humanitarismo ha causado más daño que las concepciones clásicas, en la medida en que ha contribuido a la politización e instrumentalización de lo humanitario al servicio de otros objetivos.

En cualquier caso, el debate sobre la relación que lo humanitario debe tener con otros ámbitos de actuación como la construcción de la paz es uno de los temas más abiertos y polémicos de la acción humanitaria.

Frente a la división tradicional entre la ayuda de emergencia o humanitaria a corto plazo y la cooperación para el desarrollo a largo plazo, ya desde mediados de los 80 surge una corriente partidaria de vincular ambas de forma que se refuercen mutuamente. La idea consiste básicamente en que la ayuda de emergencia puede diseñarse y ejecutarse de forma tal que contribuya al desarrollo futuro, mientras que, por su parte, las intervenciones de desarrollo pueden orientarse a minimizar el riesgo de futuras situaciones de crisis, mediante la priorización de los sectores más vulnerables y el refuerzo de sus capacidades y medios de sustento. A su vez, la rehabilitación puede servir de puente entre las dos formas de actuación. En este sentido, se han propuesto diversos planteamientos para lograr esta vinculación que citaremos en la conferencia.

Repasando brevemente algunos de los factores de daño que puede provocar la falta de respeto de principios humanitarios podríamos plantear:

Imparcialidad. Entendida como no distinción negativa o sectaria (por etnia, credo, afiliación política, etc) de las víctimas y orientación de la ayuda en función de la necesidad y los derechos de las mismas, es junto con la Humanidad el principio humanitario fundamental. El uso sectario de la ayuda, su utilización con criterios que violan este principio ha sido uno de los factores de daño en muchas situaciones. Organizaciones que han entrado a diferenciar entre "víctimas buenas y víctimas malas", amigas o enemigas, En otros caso, sin llegar tan lejos, se ha producido un sesgo hacia

ciertos grupos que ha ocasionado que los otros perciban la ayuda como injusta, y eso les haga oponerse a ella. O a contribuir a enfrentar a los grupos y amentar las divisiones.

Independencia. Tal vez sea uno de los aspectos más problemáticos de los últimos años para la acción humanitaria desde la perspectiva del daño. El aumento de la financiación pero al mismo tiempo una mayor injerencia de los donantes han influido muy perjudicialmente en algunas ocasiones y ocasionado daños. Al hablar de independencia no nos referimos solo ni fundamentalmente a los aspectos financieros; pero estos son muy importantes pues condicionan de facto la independencia real del actor humanitario. En casos como el colombiano donde en el trabajo con las víctimas coinciden políticas públicas e instituciones del estado con organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales, el mantenimiento de la independencia (sobre todo en ciertas regiones y situaciones) es básico. Y de no hacerlo así, la ayuda es percibida como partidista, ligada a otros objetivos y puede alejar de ella a sectores vulnerables. Evidentemente, en contextos de conflicto violento, el hecho de que se vincule la ayuda a las políticas de alguno de los contendientes, o a los actores internacionales vinculados al conflicto y se convierta en apéndice de política exterior, ha ocasionado un gran daño a las víctimas de esas situaciones..

Neutralidad. Aunque es un principio que tiene diversas interpretaciones y lecturas en los diversos actores y que incluso algunos llegan a cuestionar, ha sido otro de los principios cuyo no respeto ha contribuido a generar daños y visiones negativas de la ayuda. Algunas organizaciones de desarrollo o derechos humanos que han incursionado en lo humanitario no han sido conscientes de los riesgos de mezclar el trabajo humanitario con el trabajo partidario y la militancia política. Y eso ha ocasionado daños y pérdida de confianza en lo humanitario que afecta también a otros actores y al futuro.

4. Marco jurídico y acción sin daño

La falta de respeto al DIH y a otras ramas del derecho vinculadas a lo humanitario son una de las cuestiones que pueden generar un mayor daño en el trabajo humanitario sobre todo desde la perspectiva de la protección. El que algunos actores realicen actos de ayuda pero al mismo tiempo incumplan el DIH en diferentes aspectos (uso pérfido de emblemas de protección, violaciones de los derechos de los prisioneros u otras categorías de víctimas,...) tiene unos efectos muy perjudiciales que en ocasiones

no se perciben a corto plazo. El caso de la Operación Jaque no ha sido suficientemente valorado desde esta perspectiva.

En la conferencia se desarrollará algo más este tema.

5. Aspectos institucionales y acción sin daño

El surgimiento de nuevos actores que se autoproclaman humanitarios y el uso creciente de la terminología humanitaria por su parte ha contribuido a una cierta confusión muy perceptible en los últimos años. A ello hay que añadir el que la falta de respeto algunos de los mandatos de los organismos humanitarios, y la deficiencia de los mecanismos de coordinación ha sido fuente de ineficiencias que, evidentemente, han ocasionado daño a las poblaciones afectadas. La competición entre diversos organismos y las disputas institucionales han afectado muy negativamente, no solo la imagen del sector, sino que han ocasionado efectos perjudiciales sobre las comunidades.

Una de las originalidades, pero al mismo tiempo posible fuente de confusión y daño, de las tareas humanitarias en el caso colombiano es la participación del Estado y de la política pública junto a las ONG y agencias internacionales. Las concepciones y visiones de lo humanitario por parte de los diversos actores no es coincidente y ello genera expectativas y confusión que puede tener impactos negativos.

En este contexto, cobra especial importancia la necesaria diferenciación entre la acción humanitaria y la actuación militar o cualquier acción que use y legitime la fuerza armada. En ciertos escenarios pueden existir complementariedades entre ambas, en otros no, pero en cualquier caso debe quedar claro el límite entre unas y otras.

6. Métodos de trabajo, procedimientos y acción sin daño

Como suele decirse “el diablo está en los detalles” y los factores más evidentes de posible daño en la acción humanitaria tienen que ver con las cuestiones de “cómo” llevar adelante nuestros programas y proyectos. Grandes fines y grandes objetivos se ven confrontados a la realidad de que ciertos métodos de trabajo los hacen imposibles. Y en esta materia las aportaciones de Mary B. Anderson fueron y son esenciales ya que ponía de manifiesto que muchas formas de trabajo “clásicas” en la acción

humanitaria y el desarrollo son incompatibles e incoherentes con esos elevados objetivos y están en la raíz del posible daño.

¿Cuáles son sumariamente algunas de las posibles fuentes de riesgo o de daño?

- Mecanismos de análisis del contexto poco adecuados o insuficientes
- Pobre análisis de posibles impactos sobre el tejido social, económico, político, ... de nuestra acción
- Falta de análisis de los ciclos de violencia y de los efectos indirectos de la asistencia
- Escasa o nula participación de las comunidades afectadas en los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación
- Escasa atención a los aspectos diferenciales de las comunidades y a los diferentes grupos sociales, étnicos, de edad, género,.. Enfoques demasiado generalistas
- Falta de conocimiento del papel de otros actores, de las capacidades locales, de los mecanismos –si los hubiere- de coordinación
- Pobre atención a las dimensiones no asistenciales: protección, incidencia, testimonio en su caso,...
- Predominio de soluciones “importadas” respecto de planteamientos que tomen más en cuenta los aspectos locales
- Falta de adecuación de programas generales venidos de las sedes centrales a las realidades locales
- Elevada presencia de personal expatriado o ajeno a la zona de trabajo
- Problemas y deficiencias en la formación del personal
- Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y de devolución y diálogo con las comunidades
- Desconocimiento de los mensajes éticos implícitos que transmitimos y de la percepción de nuestra acción
- No consideración de los aspectos de posibles daños en la planificación de las acciones
- Falta de visión de largo plazo y de los efectos agregados de la ayuda en ese escenario
- Inexistencia de estrategias de salida habladas con la comunidad

7. Bibliografía.

BOUCHET SAULNIER, Francoise. (2001): *Diccionario Práctico de Derecho Humanitario* Médicos sin Fronteras, Editorial Península.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (1998), Paz, conflicto y cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI, versión en castellano (1999), Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
Ginebra.

DE CURREA - LUGO, Víctor. (1999): *Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano*, Plaza y Janés Editores, y Comité Internacional de la Cruz Roja, Bogotá

MACRAE, Joanna (2000) : *Humanitarianism: facing new challenges*, Great decisions 2000. ODI (Overseas Development Institute, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, London.

MANGAS MARTÏN, Araceli. (1992: *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario* Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca.

MINE, J. (1987), *Los Convenios de Ginebra y el Servicio de Sanidad en Campaña* Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 80, Ginebra.

MINEAR, Larry., WEISS, Thomas, (1994): *Acción humanitaria en tiempos de guerra,*Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

REY MARCOS, Francisco, DE CURREA - LUGO, Víctor (2002): *El Debate humanitario,* Icaria, Madrid

REY MARCOS, Francisco. URGOITI, Ana. (2005): *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria*, Fundación la Caixa. Barcelona.

ROBERTS, Adam. (1999): “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa”, en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los Retos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona.